

OBSERVATOIRE  
DES AMÉRIQUES

La Chronique des Amériques

Octobre 2004 N° 31

## Politique environnementale américaine: Le pouce vert de la Maison-Blanche ?

Alexis Beauchamp\*

À l'heure des bilans, l'administration Bush se fait vertement critiquer par les ONG américaines pour ses initiatives dans le domaine de l'environnement. Depuis son entrée en fonction, la Maison-Blanche a allégé les normes incluses dans des lois aussi fondamentales que le *Clean Water Act* et le *Clean Air Act*, qui ont contribué plus que toute autre initiative à améliorer la santé publique et l'environnement aux États-Unis depuis plus de trente ans. Alors que Ronald Reagan avait, dans les années 1980, préconisé un ordre du jour radicalement anti-environnemental, son équipe s'était cependant frottée à un Congrès qui avait réussi à contrer une partie de ses initiatives. La Maison-Blanche favorise donc une approche réglementaire plutôt que législative, ce qui a permis à ses plans de passer relativement inaperçus : si l'opinion publique américaine perçoit les efforts de Bush dans le domaine environnemental comme insuffisants, très peu d'électeurs sont conscients de l'ampleur de ses initiatives visant les politiques vertes.

### Une mise en application déficiente

Plutôt que de mener une attaque frontale contre les principales lois environnementales, l'équipe de Bush et Cheney a choisi de passer par les règlements et les normes qui servent à appliquer ces mêmes lois, évitant du même coup un affrontement en public avec le Congrès. Parallèlement, l'administration actuelle a manipulé et censuré des rapports scientifiques provenant de ses propres agences, dont plusieurs sont dorénavant entre les mains d'anciens lobbyistes entretenant des liens étroits avec les

industries qu'elles doivent surveiller !<sup>1</sup> Le résultat devient alors prévisible : les amendes imposées pour des violations environnementales ont chuté de près des deux tiers entre 2001 et 2003, tandis que les poursuites au criminel, l'arme de dernier recours du gouvernement en matière de mise en application des lois environnementales, ont baissé du tiers<sup>2</sup>. Une comparaison entre les 14 derniers mois sous Clinton et les 14 premiers sous Bush révèle un écart de plus de 80% dans les montants perçus par l'*Environmental Protection Agency* (EPA) par le biais d'amendes et de règlements hors cours avec des entreprises polluantes (\$845 millions sous Clinton et \$165 millions sous Bush)<sup>3</sup>. Cette tendance à la baisse est directement liée au fait que l'EPA, principale agence fédérale chargée de l'élaboration et de l'application des normes environnementales, a réduit son nombre d'inspecteurs à son plus bas niveau depuis son inauguration en 1970<sup>4</sup>.

\* L'auteur remercie Éveline Dufault pour ses commentaires. Il est possible de le joindre par courriel à l'adresse suivante : [alexisbeauchamp@yahoo.ca](mailto:alexisbeauchamp@yahoo.ca)

<sup>1</sup> *National Resources Defence Council* (2003), "Rewriting the Rules, Year-End Report 2002 : The Bush Administration's Assault on the Environment", janvier, p. v, <http://www.nrdc.org/legislation/rollbacks/r2002.pdf>

<sup>2</sup> Davidson, Osha Gray (2003) *Op. Cit.*, p. 49

<sup>3</sup> Voir l'étude produite par l'équipe du membre de la Chambre des Représentants Edward Markey (D-MA) sur la question : [http://www.house.gov/markey/Issues/iss\\_environment\\_rpt021001.pdf](http://www.house.gov/markey/Issues/iss_environment_rpt021001.pdf)

<sup>4</sup> *League of Conservation Voters*, "2004 Presidential Candidates Profiles", p. 17, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lcv.org/Campaigns/Campaigns.cfm?ID=1943&c=4>



Université du Québec à Montréal  
Pavillon Hubert-Aquin, Local A-1560  
1255 rue St-Denis  
Montréal (Québec) H2X 3R9

Tel : (514) 987 3000 # 3910  
[www.ceim.uqam.ca](http://www.ceim.uqam.ca)

## Le mémo Luntz

Frank Luntz, un stratège républicain auprès de la Maison-Blanche, envoie en novembre 2002 un mémo à la direction du Parti républicain intitulé « *The Environment : A cleaner, safer, healthier America* »<sup>5</sup>. Ce document permet de mieux comprendre la stratégie de la Maison-Blanche en matière d'environnement. Luntz y écrit que « *The environment is probably the single issue on which Republicans in general- and President Bush in particular- are most vulnerable* »<sup>6</sup>. Il prend l'exemple des changements climatiques, dossier qui a valu à Bush beaucoup de réprobations, afin de montrer comment aborder ce sujet délicat pour les Républicains. Il faut, selon lui, insister sur le fait qu'il existe une incertitude scientifique en ce qui a trait aux changements climatiques, mettre l'accent sur des mesures volontaires en matière d'innovations technologiques et utiliser un langage qui n'est pas alarmiste, sauf pour décrire les conséquences économiques qui découleraient d'une réduction des gaz à effet de serre (GES). Frank Luntz propose de recourir à l'expression de « changements climatiques » plutôt qu'à celle de « réchauffement planétaire »<sup>7</sup>, car les changements climatiques font moins peur : « *While global warming has catastrophic connotations attached to it, climate change suggests a more controllable and less emotional challenge* »<sup>8</sup>.

Si ce mémo n'apprend rien de bien nouveau aux observateurs de la politique environnementale de l'administration Bush, il fait état, noir sur blanc, d'une stratégie visant à gagner la bataille politique qui l'oppose aux environnementalistes, sans toutefois dévier de sa trajectoire qui consiste à assurer la transition vers une nouvelle

gouvernance environnementale basée sur l'« entrepreneurship environnemental ».

## Le pouce vert de la main invisible du marché

L'environnement s'inscrit dans la volonté de la Maison-Blanche de voir les lois du marché occuper une plus grande place, ce qui se traduit ici par une diminution des règlements qui sont parfois carrément remplacés par des mesures volontaires ou incitatives. L'administration actuelle soutient que l'opinion publique s'appuie trop sur les législations et normes provenant de Washington afin de protéger l'environnement. Comme l'explique Lynn Scarlett de l'*Office of Policy, Management and Budget* du Département de l'intérieur, l'approche qui repose sur la sanction de règles strictes et obligatoires néglige le fait que les progrès de l'industrialisation auraient réussi d'eux-mêmes à faire face au défi environnemental : « *From the dawn of the industrial era to the present, manufacturers have continuously sought ways to « do more with less » -- it's an intrinsic part of the competitive quest to cut costs and/or add value to customers. In other words, to a certain extent, Adam Smith's 'invisible hand' has a green thumb* »<sup>9</sup>.

Cette approche n'est pas nouvelle, puisque Clinton et Gore se faisaient les promoteurs d'une meilleure intégration des forces du marché dans la gestion de l'environnement<sup>10</sup>. Plusieurs groupes environnementaux américains sont d'ailleurs favorables à ce type de programmes qui peuvent parfois réduire les coûts reliés à la protection de l'environnement, comme dans le cas du programme de réduction du dioxyde de soufre. Si l'administration Clinton s'est graduellement détachée de l'approche traditionnelle de « *command and control* »<sup>11</sup>, Bush et Cheney ont amorcé un virage radical en prenant appui souvent uniquement sur des mesures volontaires et des incitatifs fiscaux. Malheureusement, ces mesures visant à stimuler l'internalisation graduelle des coûts reliés à la

<sup>5</sup> Ce document est accessible sur le web à l'adresse suivante : Luntz, Frank (2002) « The Environment : A cleaner, safer, healthier America » :

[http://www.ewg.org/briefings/luntzmemo/pdf/Luntzresearch\\_environment.pdf](http://www.ewg.org/briefings/luntzmemo/pdf/Luntzresearch_environment.pdf)

NOTE : le document fait plus de 1,5 meg et sa qualité visuelle laisse à désirer parce que le document original a été « scanné ».

<sup>6</sup> *Idem*, p. 132

<sup>7</sup> Si au Québec le terme « changements climatiques » a supplanté celui de « réchauffement de la planète », entre autres dans les médias, les Américains utilisent souvent « *Global Warming* ». Il est à noter que l'expression « changements climatiques » est favorisée par la communauté scientifique, parce qu'elle reflète mieux la déstabilisation générale et difficilement prévisible du climat, plutôt que le phénomène de réchauffement de la planète, qui fait partie de ce dérèglement.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 142

<sup>9</sup> Griscom, Amanda (2004) « Interior Design: An interview with Interior's Lynn Scarlett, one of the architect's of Bush's new environmentalism », *Grist Magazine*, 12 janvier 2004, <http://www.grist.org/news/maindish/2004/01/12/design/index.html>

<sup>10</sup> Voir le chapitre 7 du dernier *Economic Report of the President* de l'administration Clinton : « *Making Markets Work for the Environment* »

[http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy01/pdf/2000\\_erp.pdf](http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy01/pdf/2000_erp.pdf)

<sup>11</sup> Sommairement, cette approche consiste à définir des normes de pollution acceptables et à formuler des règles précises, obligeant les acteurs impliqués à suivre un plan d'action préétabli.

pollution ont prouvé être inefficaces lorsqu'elles ne sont pas jumelées à des normes strictes. Faisant référence à l'image de la carotte et du bâton, Lynn Scarlett soutient qu'il n'y a aucun doute que l'accent est mis sur la carotte. Cette affirmation tend cependant à relever de l'euphémisme lorsqu'on examine les impacts concrets de ce nouvel environnementalisme.

### Quels changements climatiques ?

Le dossier des changements climatiques est certainement celui qui a le plus attiré l'attention au niveau international lorsqu'il a été question de la politique environnementale de Bush. Le rejet du Protocole de Kyoto, deux mois après son entrée en fonction, s'il n'avait rien de surprenant, dans la mesure où Bush avait déjà fait connaître son mépris pour le traité durant la campagne présidentielle, va tout de même soulever un important tollé. Fait moins connu, le président Bush va, durant la même période, revenir sur sa promesse électorale visant à réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le GES qui est le principal responsable des changements climatiques. Il va en effet affirmer que son engagement antérieur était une « erreur », tout en annonçant qu'il n'a pas l'intention de limiter les émissions de CO<sub>2</sub> des centrales électriques, même si les États-Unis sont responsables du quart des émissions mondiales<sup>12</sup>. Cette industrie est d'ailleurs au centre d'une campagne systématique de désinformation depuis le début des années 1990, dont l'objectif est de convaincre les instances politiques, les médias et l'opinion publique, que les changements climatiques relèvent d'hypothèses scientifiques vagues qui ne requièrent pas d'action politique immédiate<sup>13</sup>.

### La science « politisée »

L'administration actuelle a non seulement refusé à plusieurs occasions de souscrire au consensus général sur la science des changements climatiques, elle a même eu recours à la censure afin de minimiser les critiques de sa politique attentiste dans le dossier. En septembre 2002, les dirigeants de l'*Environmental Protection Agency* (EPA) ont en effet éliminé le chapitre sur les changements climatiques du rapport annuel

de l'agence sur la pollution atmosphérique<sup>14</sup>. C'est dans le même but que la Maison-Blanche a supprimé cinq des six paragraphes consacrés aux changements climatiques dans le bilan 2003 de l'EPA, document qui fait par ailleurs 600 pages !<sup>15</sup> Le président Bush a également dénoncé un document officiel de l'EPA qui confirmait la réalité des changements climatiques, comme provenant de la « bureaucratie », alors que la Maison-Blanche avait joué un rôle dans son élaboration<sup>16</sup>. Cette « politisation » de la science a d'ailleurs été dénoncée à plusieurs reprises par la communauté scientifique, la plus récente ayant pris la forme d'une pétition signée par plus de 5 000 scientifiques de renom (dont 48 prix Nobel et 62 lauréats de la médaille nationale des sciences des États-Unis)<sup>17</sup>.

### Une croissance décroissante des émissions (?)

Cette manipulation de la science s'inscrit dans le plan national *Global Climate Change Initiative* proposé par Bush afin de faire face aux changements climatiques. La GCCI propose de réduire l'« intensité »<sup>18</sup> des émissions de GES de 18 % d'ici 2012, alors que cette intensité est déjà en décroissance importante depuis 1990, ayant chuté de ... 17,4 % !<sup>19</sup> Puisque l'économie américaine devrait continuer son expansion au cours de la prochaine décennie et que la participation des entreprises visées se fait sur une base volontaire, l'intensité des émissions de GES pourrait diminuer même si leur quantité globale augmente. Ainsi, même si le plan est un succès complet, le *General Accounting Office* (GAO) prévoyait en octobre 2003 que les émissions américaines augmenteraient en volume de 14 % d'ici 2012<sup>20</sup>. À titre comparatif, les États-Unis

<sup>14</sup> *National Resources Defence Council* (2003), *Op. Cit.*, p. 12, <http://www.nrdc.org/legislation/rollbacks/r2002.pdf>

<sup>15</sup> Harper's Index (2003), *Harper's Magazine*, Septembre, p. 11

<sup>16</sup> Long, Douglas (2004) *Library in a Book : Global Warming*, Facts on File, p. 38

<sup>17</sup> La lettre originale, datant de février 2004, était signée par 63 scientifiques éminents. Elle attire l'attention sur l'utilisation à des fins politiques de la science par l'administration Bush. Voir le site de l'*Union of Concerned Scientists*, qui s'est chargée de recueillir les adhésions par milliers qui sont découlées de cette initiative : [http://www.ucsusa.org/global\\_environment/rsi/page.cfm?pageID=1320](http://www.ucsusa.org/global_environment/rsi/page.cfm?pageID=1320)

<sup>18</sup> L'intensité des émissions fait référence à la quantité d'émissions de GES émises relativement au PIB.

<sup>19</sup> National Resource Defense Fund, "Untangling the Accounting Gimmicks in White House Global Warming, Pollution Plans", [www.nrdc.org/globalwarming/agwcon.asp](http://www.nrdc.org/globalwarming/agwcon.asp)

<sup>20</sup> Le GAO examine les politiques et réglementations fédérales pour le compte du Congrès. Voir le document cité "Preliminary Observations on the Administration's February

<sup>12</sup> Davidson, Osha Gray (2003) *Op. cit.*, p. 50

<sup>13</sup> Gelbspan, Ross (2004) *Boiling Point : How Politicians, Big Oil and Coal, Journalists, and Activists Have Fueled the Climate Crisis- and What We Can Do to Avert Disaster*, Basic Books, p. 39

s'étaient engagés par le Protocole de Kyoto à réduire leurs émissions de 7 % sous le seuil de 1990.

Il faut cependant noter que la Maison-Blanche a décidé de reconnaître que les GES sont la cause des changements climatiques en août 2004<sup>21</sup>, abandonnant ainsi la stratégie visant à souligner l'incertitude scientifique dans ce dossier. Cette position était cependant devenue insoutenable devant les critiques grandissantes des médias conservateurs, comme le *Wall Street Journal* et le *Washington Post*<sup>22</sup>. Plusieurs regroupements religieux ont également emboîté le pas, dont le *National Religious Partnership for the Environment*<sup>23</sup>. Une étude commanditée par le Pentagone proposait même en octobre 2003 de traiter la possibilité de changements climatiques abrupts comme un problème de sécurité nationale, plutôt qu'un sujet devant être débattu entre scientifiques<sup>24</sup>. Aucun signe n'a cependant été donné quant aux effets politiques que pourraient avoir ce changement de position : avec la seconde proposition devant le Sénat du *Climate Stewardship Act*<sup>25</sup> prévue pour cet automne, il sera intéressant de voir si la position de la Maison-Blanche face à ce projet de loi bipartisan est encore antagoniste.

### L'approche réglementaire mise à mal

2002 Climate Initiative” :

<http://www.gao.gov/new.items/d04131t.pdf>

<sup>21</sup> Revkin, Andrew C. (2004) “U.S. Report, in Shift, Turns Focus to Greenhouse Gases”, *New York Times*, 26 août

<sup>22</sup> Si les exemples se multiplient depuis environ un an, deux éditoriaux récents représentent bien le ton des critiques adressées à Bush: « Skewing the Warming Debate » (2004), *Wall Street Journal*, 29 septembre et « The Choice on Energy » (2004), *Washington Post*, 25 septembre

<sup>23</sup> Voir une lettre rédigée par cette organisation dénonçant la politique climatique de la Maison-Blanche :

[http://www.undoit.org/whatsnew\\_etcetera.cfm?story=earths\\_climate](http://www.undoit.org/whatsnew_etcetera.cfm?story=earths_climate)

<sup>24</sup> Schwartz, Peter et Randall, Doug (2003) « *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for the United States National Security* », octobre, disponible sur le site de *Global Business Network*, auteur de l'étude: [www.gbn.com](http://www.gbn.com)

<sup>25</sup> Le *Climate Stewardship Act (CSA)*, parrainé par les sénateurs John McCain (R-AZ) et Joe Lieberman (D-Conn), est actuellement le projet de loi qui s'attaque le plus directement à la problématique des changements climatiques. Malgré ses objectifs raisonnables (stabilisation des émissions de GES au niveau de 2000 pour l'an 2010 par le biais d'un système d'échange de crédits d'émissions) et l'intégration des mécanismes de marché qu'il préconise, il a été défait par un vote de 55 contre 43 le 30 octobre 2003. Si le CSA n'a pas été adopté, peu de lois le sont la première fois qu'elles sont proposées au Sénat américain. Pour suivre les développements du CSA, voir la page que le *Climate Action Network* lui consacre :

<http://www.climateactionnetwork.org/csa.htm>

L'EPA est la principale agence responsable de la mise en application des normes environnementales. L'abandon progressif du modèle « pollueur-payeur » démontré par la diminution drastique des amendes et poursuites intentées contre les compagnies polluantes remet cependant en cause la raison d'être de l'EPA. Les coûts reliés au *Superfund*<sup>26</sup> sont dorénavant absorbés à 79 % par les contribuables américains, allant à l'encontre du principe fondateur de l'initiative, celui dit « pollueur-payeur », qui faisait en sorte qu'en 1996 82 % de ces coûts étaient payés par les entreprises fautives<sup>27</sup>. Selon Eric Schaeffer, ancien procureur en chef de l'EPA, « *the EPA is no longer a public health agency. It's become a country club for America's polluters* »<sup>28</sup>. Il faut tout de même souligner que cette agence était remise en question bien avant l'administration actuelle quant à son interprétation parfois restreinte du *Clean Water Act*, par exemple, comportement qui serait motivé par le désir pour une bureaucratie en maturation d'assurer sa pérennité<sup>29</sup>.

Si l'EPA voit son rôle remis en question, d'autres bureaux moins visibles sont très actifs dans les réformes menées par l'administration actuelle, dont l'*Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)*, sous-division de l'*Office of Management and Budget*.

### Un meilleur rapport coûts/bénéfices

John Graham, directeur de l'OIRA, est chargé de l'examen des normes et règlements fédéraux. Ce bureau se penche sur les réglementations soumises par les agences fédérales comme l'EPA et la *Food and Drug Administration (FDA)*. La majorité des délibérations de l'OIRA ne sont pas du domaine public, même si des efforts

<sup>26</sup> Le *Superfund* est le nom du programme fédéral visant à nettoyer les sites pollués par les industries. En dernier recours, l'EPA peut faire nettoyer le site en question puis refiler ensuite la facture, dont le montant est triplé, à la compagnie responsable de la pollution. Cette politique appelée *Treble Damages Provision* a toutefois été annulée par l'administration Bush.

<sup>27</sup> Mother Jones (2003), “The Bottom Line”, octobre, p. 53

<sup>28</sup> Kennedy, Robert F. (2004) *Op.cit.*, p. 34

<sup>29</sup> “... the explanation lies in a maturing bureaucracy more interested in self-preservation than in championing the environmental goals established in its authorizing legislation” in Blumm, Michael C. & Warnock, William (2003) “Roads not taken: EPA vs. Clean Water”, *Environmental Law*, Vol. 33 no 79, p. 81



d'ouverture ont eu lieu sous Bush<sup>30</sup>. Cet aspect explique en partie pourquoi la Maison-Blanche s'est tournée vers Graham lorsqu'elle a fait face à une forte opposition au Congrès à propos de ses projets environnementaux et énergétiques<sup>31</sup>. La spécialité de l'ancien professeur de Harvard est l'analyse coûts/bénéfices<sup>32</sup>, qu'il utilise afin de vérifier si les bénéfices *quantifiables* d'une norme dépasse ses coûts, condition *sine qua non* pour qu'il recommande l'adoption de la norme en question. L'OIRA peut retourner un règlement à une agence s'il juge que ce règlement ne représente pas la meilleure option coûts/bénéfices; l'agence doit ensuite modifier le règlement en question avant de le soumettre à nouveau à l'OIRA<sup>33</sup>.

Lorsque l'OIRA s'est penché sur un règlement qui interdit la construction de routes dans certaines zones protégées, il a affirmé qu'il était impossible de quantifier les bénéfices que ce règlement apportait à la biosphère, ainsi qu'à la qualité de l'eau et de l'air. L'OIRA a cependant estimé que les « coûts » reliées à ce règlement s'élevaient à \$184 millions, chiffre qu'il attribuait à la perte d'emplois et aux millions de tonnes de phosphate et de charbon que les compagnies minières ne pouvait alors exploiter<sup>34</sup>. L'interdiction a été levée et ce sont les gouverneurs des États qui ont dorénavant le dernier mot en la matière.

Ce type de raisonnement a été poussé à l'extrême, lorsque Graham a forcé l'EPA et d'autres agences fédérales à inclure l'âge comme facteur dans leurs calculs coûts/bénéfices et à faire baisser la « valeur » d'une vie humaine de \$3,7 millions à \$130 000 pour les personnes de 70 ans et plus!<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Voir le communiqué de presse faisant état des efforts vers une plus grande transparence de l'OIRA:

<http://www.whitehouse.gov/omb/pubpress/2001-52.html>

<sup>31</sup> Fryer, Alex (2004) "Bush's gatekeeper weighs costs, benefits of new regulations", *Seattle Times*, 29 septembre, [http://seattletimes.nwsource.com/html/nationworld/2002049154\\_graham29m.html](http://seattletimes.nwsource.com/html/nationworld/2002049154_graham29m.html)

<sup>32</sup> Pour un survol de l'intégration progressive des mécanismes comme l'analyse coûts/bénéfices au sein du processus de réglementation de Reagan à Clinton, voir Anderson, Fred *et al.* (2001) "Regulatory Improvement Legislation: Risk Assessment, Cost-Benefit Analysis, and Judicial Review", *Duke Environmental Law & Policy Forum*, Vol 11 (2000-2001), pp. 89-138

<sup>33</sup> OIRA, "OIRA Q&A's", p. 2,

[http://www.whitehouse.gov/omb/inforg/qa\\_2-25-02.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/inforg/qa_2-25-02.pdf)

<sup>34</sup> *Idem*

<sup>35</sup> Cette pratique sera appliquée durant plusieurs mois avant que les protestations des groupes d'ânés et des ONGE poussent l'EPA à revenir sur sa décision, annonçant en mai

Comme plusieurs membres de l'administration Bush, Graham entretenait des liens avec des *think-tanks* néo-conservateurs comme le *Mercatus Center* et l'*American Enterprise Institute*, tandis que des lobbys reliés aux énergies fossiles finançaient ses recherches à Harvard, comme il l'a lui-même indiqué au Congrès<sup>36</sup>. La récente feuille de route de l'OIRA indique au passage que le bureau a tendance à adopter les propositions des lobbys industriels<sup>37</sup>. Cette propension de la Maison-Blanche à s'insinuer dans les affaires réglementaires et normatives historiquement réservées à l'EPA est par ailleurs dénoncée par plusieurs observateurs, dont l'un des fondateurs de l'agence sous Nixon, le républicain Russel Train<sup>38</sup>.

### Des agences dans les mains d'anciens lobbyistes

La Maison-Blanche a également choisi de nommer à plusieurs postes-clé d'anciens lobbyistes qui sont dorénavant responsables de décisions affectant parfois directement leurs anciens employeurs. L'exemple le plus connu est sans doute celui de Dick Cheney, ancien PDG de la compagnie de services pétroliers *Halliburton* devenu Vice-Président, et qui a joué un rôle capital dans l'élaboration de la politique énergétique de la Maison-Blanche. Cheney était à la tête de l'« *Energy Task Force* » auteur d'une politique énergétique calquée sur les recommandations des lobbys énergétiques. Le plan énergétique favorise l'exploitation de ressources dans des parcs nationaux, ignore l'économie d'énergie et encourage un abaissement des normes environnementales<sup>39</sup>. S'il est relativement courant à Washington de

2003 qu'elle ne ferait plus de différence selon l'âge. Il est également intéressant de constater que la valeur accordée à une vie humaine par l'EPA est en chute dramatique, passant de \$6,1 sous Clinton à \$3,7 millions. *National Resources Defence Council* (2004), "Rewriting the Rules : The Bush Administration's Assault on the Environment", avril, p. 9, <http://www.nrdc.org/legislation/rollbacks/r2004.pdf>

<sup>36</sup> Ces groupes de pression sont l'« *American Chemical Council* » et l'« *American Petroleum Institute* ». Voir Nakashima, Ellen (2002) "Influence of Industry on Rules Agency Questioned", *Washington Post*, 13 mars, disponible sur le site web du membre de la Chambre des Représentants Doug Ose, [http://www.house.gov/ose/Press/Selected\\_Articles/2002/13M arch02\\_WP.htm](http://www.house.gov/ose/Press/Selected_Articles/2002/13M arch02_WP.htm)

<sup>37</sup> Fryer, Alex (2004) *Op.Cit.*, [http://seattletimes.nwsource.com/html/nationworld/2002049154\\_graham29m.html](http://seattletimes.nwsource.com/html/nationworld/2002049154_graham29m.html)

<sup>38</sup> Ziff, Deborah (2004) « Sounding the Alarm », *Mother Jones*, 22 Avril, [http://www.motherjones.com/news/qa/2004/04/04\\_100.html](http://www.motherjones.com/news/qa/2004/04/04_100.html)

<sup>39</sup> *Natural Resources Defence Council* (2001), « The Bush-Cheney Energy Plan », <http://www.nrdc.org/air/energy/aplayers.asp>

faire appel à des gens des lobbys ou de grandes compagnies afin de remplir les postes de direction au sein de l'Exécutif, l'ampleur que cette pratique a acquise sous l'administration actuelle est notable. Plus marquant encore est le fait que plusieurs de ces anciens lobbyistes cherchaient à contrer ou à miner le travail des agences fédérales qu'ils dirigent aujourd'hui ! La nomination de ces personnes à des postes-clé a été cruciale puisqu'elle a permis à la Maison-Blanche de favoriser l'approche réglementaire plutôt que législative. En voici quelques exemples :

- James L. Connaughton, le président du *Council on Environmental Quality* (CEQ) de la Maison-Blanche<sup>40</sup>, est un ancien lobbyiste qui était aux services des compagnies électriques<sup>41</sup> et de compagnies qui s'opposaient au *Superfund*. Il est le principal conseiller environnemental du président Bush, et il a à cet effet participé à la définition des positions de la Maison-Blanche sur les changements climatiques, le *Superfund* et les politiques reliées à la qualité de l'air.
- Steven Griles, directeur adjoint du Département de l'intérieur, est emblématique des conflits d'intérêts qui caractérisent l'administration Bush. Alternant entre des postes dans le secteur énergétique et des postes au gouvernement sous Reagan, Griles a été sous enquête interne pendant 18 mois quant aux relations « privilégiées » qu'il a continuées d'entretenir avec ses anciens employeurs. S'il a été acquitté faute de preuves concrètes, l'enquête a souligné que Griles a rencontré à plusieurs reprises des groupes industriels qu'il a déjà représentés, ces réunions ayant lieu au moment où l'administration élaborait sa politique

visant à réduire les normes de pollution de l'air<sup>42</sup>.

- Mark Rey, l'actuel sous-secrétaire aux ressources naturelles et environnement du Département de l'agriculture, a travaillé durant presque 20 ans pour des lobbys forestiers et il a été vice-président de l'*American Forest and Paper Association*. En tant que plus haut responsable des questions forestières au sein de l'administration actuelle, il est l'auteur des nouveaux règlements fédéraux permettant des coupes agressives au sein d'espaces protégés comme le *Giant Sequoia National Monument*, un refuge pour le Séquoia, le plus grand arbre du monde<sup>43</sup>.
- Jeffrey Holmstead est un avocat de formation qui, après avoir représenté divers groupes industriels réclamant des normes de pollution atmosphérique moins strictes, est aujourd'hui responsable de la réforme du *Clean Air Act*<sup>44</sup>.
- David Bernhardt et Mike Smith, respectivement du Département de l'intérieur et du Département de l'énergie, sont avec Dick Cheney parmi les principaux promoteurs du plan cherchant à forer le parc naturel *Arctic National Wildlife Reserve* (ANWR) en Alaska<sup>45</sup>. Bernhardt était lobbyiste pour des intérêts pétroliers et chimiques avant d'entrer en fonction tandis que Smith dirigeait sa propre compagnie pétrolière en Oklahoma<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> L'objectif du CEQ est d'assurer une coordination efficace entre les agences fédérales en ce qui a trait aux politiques environnementales tout en jouant un rôle de surveillance quand à l'application adéquate des protections environnementales fédérales. Voir le site web du CEQ : <http://www.whitehouse.gov/ceq/>

<sup>41</sup> Il est utile de rappeler que la moitié (50,4%) de l'électricité produite aux États-Unis provient du charbon, la plus grande source de GES de toutes les énergies fossiles. [http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/epm/epm\\_sum.html](http://www.eia.doe.gov/cneaf/electricity/epm/epm_sum.html)

<sup>42</sup> *National Resources Defence Council* (2004), Op. cit., pp.13-14

<http://www.nrdc.org/legislation/rollbacks/r2004.pdf>

<sup>43</sup> Profil de Mark Rey sur le site de *Earth Justice*: <http://www.earthjustice.org/policy/profiles/display.html?ID=1014>

<sup>44</sup> Voir le dossier sur la question monté par le mensuel alternatif *Mother Jones* : [http://www.motherjones.com/news/feature/2003/09/ma\\_534\\_01.html](http://www.motherjones.com/news/feature/2003/09/ma_534_01.html)

<sup>45</sup> Le plan visant à exploiter cette réserve a été rejeté par un vote serré au Sénat en mai 2002. Pour les détails de ce plan et les négociations l'entourant au Congrès, voir Stanke, Samuel (2002) "Like Wilderness, but Need Oil ? Securing America's Future Energy Act Puts Little Between Accident-Prone Oil and the Arctic National Wildlife Refuge", *Environmental Law*, vol. 32 2002-2003, pp. 905-942

<sup>46</sup> *Mother Jones*, Op. Cit. : [http://www.motherjones.com/news/feature/2003/09/ma\\_534\\_01.html](http://www.motherjones.com/news/feature/2003/09/ma_534_01.html)

### Un programme anti-environnemental diversifié

Le *Natural Resources Defense Council* a recensé plus de 400 instances où l'administration Bush s'en est prise aux politiques environnementales américaines depuis 2001. Des lois environnementales charnières comme le *Clean Air Act* et le *Clean Water Act*, dont les réformes ont pourtant nécessité des années de tractations laborieuses entre le Congrès, l'Exécutif et les acteurs locaux, ne sont pas épargnées. L'administration actuelle n'a d'ailleurs pas tardé à soulever la controverse, annonçant quelques semaines après l'entrée en fonction du président Bush que la mise en application d'une norme réduisant la quantité légale d'arsenic dans l'eau potable serait reportée. La Maison-Blanche soutenait que cette mesure constituerait un fardeau excessivement lourd pour les fournisseurs d'eau tout en n'offrant que des bénéfices minimes pour la santé publique<sup>47</sup>. L'immense tollé médiatique provoqué par cette décision a forcé l'EPA à revenir sur sa position en octobre 2001, plus de cinq mois après l'annonce initiale. Cette année, pour la première fois depuis le passage du *Clean Water Act* en 1972, la qualité des cours d'eau aux États-Unis s'est détériorée selon l'EPA. Outre l'eau, l'administration Bush cherche également à alléger les normes liées à l'air.

### Un discours « orwellien »

L'administration Bush adopte un discours « orwellien » lorsque son plan *Clear Skies* propose de vider de sens les règlements du *Clean Air Act* visant à réduire la pollution des centrales électriques américaines<sup>48</sup>. Plus de la moitié de l'électricité produite aux États-Unis provenant de la combustion du charbon, ce mode de production génère des quantités colossales de gaz à effet de serre et autres polluants comme le mercure. Pendant que l'EPA estime qu'une femme américaine sur six a un niveau de mercure dans l'utérus tellement élevé que sa progéniture pourrait être exposée à des troubles importants de développement<sup>49</sup>, la Maison-Blanche choisit d'alléger les contraintes

environnementales des centrales électriques. Son plan « *Clear Skies* » propose plutôt de réviser à la baisse les normes actuelles qui requièrent la réduction des émissions de mercure de 90 % d'ici 2008. L'administration Bush veut autoriser des émissions cinq fois plus importantes jusqu'en 2018, après quoi le taux d'émissions acceptable serait encore trois fois plus élevé que celui présentement compris dans le *Clean Air Act* !

Lorsque le Congrès a rejeté *Clear Skies*, le *Council on Environmental Quality* (CEQ) de la Maison-Blanche s'est tourné vers l'approche réglementaire plutôt que législative afin d'appliquer le plan : « *As it appeared Congress was not going to act as promptly as the President was interested in, we moved forward with a regulatory approach*<sup>50</sup> », explique James L. Connaughton, président du CEQ. Les modifications apportées par l'EPA à la clause *New Source Review* du *Clean Air Act* vont par exemple occasionner plus de pollution et freiner la transition vers de nouvelles technologies plus propres<sup>51</sup>.

La Maison-Blanche opte pour le même discours lorsqu'elle nomme *Healthy Forests* une initiative visant à « éclaircir » certaines forêts ancestrales, alors qu'elle propose en fait d'en faciliter l'exploitation par les compagnies forestières<sup>52</sup>.

### Les tribunaux fortement sollicités

Le plan *Healthy Forests* met également en lumière l'aspect anti-démocratique des actions de l'administration Bush, la Maison-Blanche ignorant dans ce dossier et plusieurs autres les clauses exigeant la sollicitation d'une participation publique ainsi que des enquêtes approfondies sur les impacts potentiels des projets touchant les ressources naturelles, tel que stipulé dans le *National Environmental Policy Act* (NEPA), loi fondamentale en environnement. Les tribunaux fédéraux américains ont d'ailleurs été appelés à trancher dans des cas qui impliquaient la mise en application du NEPA à 172 occasions durant les deux premières années

<sup>47</sup> *League of Conservation Voters* (2003) "2003 Presidential Report Card", p. 3,

<http://www.lcv.org/Files/getFile.cfm?id=1656>

<sup>48</sup> De la même manière, l'administration Bush emploie un discours « orwellien » lorsqu'il utilise l'expression « restauration de la paix internationale » afin de parler de guerre.

<sup>49</sup> Voir la présentation de Kathryn R. Mahaffey de l'EPA sur la question :

<http://www.epa.gov/waterscience/fish/forum/2004/presentations/monday/mahaffey.pdf>

<sup>50</sup> Welsh, Craig (2004) « For Good or Ill, Bush Clears Path for Energy Development », *Seattle Times*, 26 septembre, [http://seattletimes.nwsource.com/html/nationworld/2002046456\\_bushenergy26m.html](http://seattletimes.nwsource.com/html/nationworld/2002046456_bushenergy26m.html)

<sup>51</sup> Boyd, John (2003) "The New New Source Review: Teaching Old Sources New Tricks ?", *Southeastern Environmental Law Journal*, Vol. 11 (2002-2003), pp. 401-419

<sup>52</sup> Kennedy, Robert F. (2004) *Op. Cit.*, p. 3

de l'administration Bush<sup>53</sup>. Dans plus de la moitié des cas (54%), les agences fédérales ont présenté des arguments visant à miner le NEPA, même si les juges ont rejeté ces demandes dans une proportion de presque 80 %<sup>54</sup>. Il demeure cependant que les groupes de citoyens, environnementaux ou non, doivent recourir de manière croissante au système judiciaire, afin de se faire entendre en matière de législations environnementales. Même des États comme la Californie poursuivent l'EPA afin que celle-ci mette en application certaines clauses du *Clean Air Act* !<sup>55</sup> Cette initiative est d'ailleurs emblématique du fait que plusieurs États ont décidé de prendre les devants dans le domaine environnemental, particulièrement en changements climatiques, face à une Maison-Blanche qui traîne de la patte<sup>56</sup>.

La Maison-Blanche a poussé le zèle au point d'encourager certains États ou groupes de pression à la poursuivre en cour afin de pouvoir outrepasser le Congrès et de conclure une entente qui risque moins d'attirer l'attention des grands médias<sup>57</sup>. Le plus « illustre » exemple de ce que l'on appelle des « *Sweetheart suits* » s'est produit en avril 2003 lorsque l'État de l'Utah et le Département de l'intérieur ont annoncé qu'ils s'étaient entendus concernant les 10 millions d'acres de terre qui dans les années 1990 avaient été mis de côté afin d'en faire une réserve naturelle<sup>58</sup>. L'accord assure maintenant que le

pétrole et le gaz qui se trouvent dans les sous-sols du territoire en question pourront être exploités, garantissant du même coup des revenus intéressants pour le gouvernement de l'Utah<sup>59</sup>. Le nouveau directeur de l'EPA depuis octobre 2003, Michael Levitt, est par ailleurs l'ancien gouverneur de l'Utah qui a engagé les poursuites en question !<sup>60</sup>

### Un investissement rentable ?

S'il est impossible d'établir une relation causale entre les généreux dons du secteur énergétique et les politiques environnementales adoptées par l'administration Bush, certains faits demeurent. Ce secteur a fourni \$48 millions à George W. Bush lors de sa campagne présidentielle en 2000, et au-delà de \$58 millions depuis<sup>61</sup>. Il s'agit là du triple du montant concédé à Al Gore/John Kerry durant la même période. Chaque année, les compagnies de ce secteur remplissent les coffres du Parti républicain à coups de millions, ayant officiellement donné plus de \$230 millions à ce seul parti depuis 1990 !<sup>62</sup>

Parallèlement, ces mêmes compagnies financent des *think-tanks*, des centres faisant de la recherche sur différents dossiers économiques ou politiques, et qui s'assurent ensuite de publier les résultats de ces recherches. Plusieurs de ces centres sont très bien financés, notamment les plus conservateurs, qui servent souvent de porte-voix aux industries qui les commanditent<sup>63</sup>. C'est le cas de la *Heritage Foundation*, fondée en 1973 par Joseph Coors, de la famille qui possède la brasserie du même nom. Depuis trente ans, la *Heritage Foundation* encourage à « étrangler le mouvement environnemental », qu'elle considère comme « la plus grande menace pour l'économie américaine »<sup>64</sup>. Cette fondation a par ailleurs les moyens de faire connaître ses positions anti-environnementales grâce à un budget annuel de \$34 millions.

Il est intéressant de faire l'exercice intellectuel d'adopter un instant le raisonnement mis de l'avant par l'administration Bush. Un

<sup>53</sup> *Defenders of Wildlife* (2003), "Weakening the National Environmental Policy Act: How the Bush Administration Uses the Judicial System to Weaken Environmental Protections", Mai,

<http://www.defenders.org/publications/nepareport.pdf>

<sup>54</sup> *Idem*

<sup>55</sup> Hakim, Danny (2004) « California Backs Plan for Bug Cut in Car Emissions », *New York Times*, 25 septembre

<sup>56</sup> Plusieurs de ces initiatives connaissent d'ailleurs un succès intéressant, même s'il faut préciser que l'incertitude politique entretenue par l'inaction fédérale freine les investissements plus importants, encore une fois dans le domaine de la réduction des GES. Voir le témoignage d'Eileen Claussen, présidente du Pew Center on Global Climate Change, devant le comité sénatorial sur le commerce, la science et le transport :

[http://www.pewclimate.org/what\\_s\\_being\\_done/in\\_the\\_congress/testimony\\_jan0803.cfm](http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_congress/testimony_jan0803.cfm) et la section du site réservée aux programmes mis sur pieds par les États :

[http://www.pewclimate.org/policy\\_center/state\\_policy/](http://www.pewclimate.org/policy_center/state_policy/)

<sup>57</sup> Davidson, Osha Gray (2003) *Op.Cit.*, p. 53

<sup>58</sup> Cette entente a été interprétée comme un abandon implicite de la compétence du *Bureau of Land and Management* fédéral en matière d'évaluation de terres publiques dans le but de les transformer en réserves naturelles lorsqu'elles sont jugées en danger. Voir *Natural Resources Defence Council* (2004), *Op. cit.*, pp.25

<http://www.nrdc.org/legislation/rollbacks/r2004.pdf>

<sup>59</sup> Davidson, Osha Gray (2003) *Op.Cit.*, p. 53

<sup>60</sup> *Earth Justice* « Three Cases Speak Volumes about New EPA Choice »,

<http://www.earthjustice.org/news/display.html?ID=661>

<sup>61</sup> Ces chiffres et les suivants proviennent du *Center for Responsive Politics*. [www.opensecrets.org](http://www.opensecrets.org)

<sup>62</sup> *Idem*

<sup>63</sup> Lapham, Lewis (2004) "Tentacles of Rage: The Republican propaganda mill, a brief history", *Harper's Magazine*, Septembre, pp.31-41

<sup>64</sup> Kennedy, Robert F. (2004) *Op. cit.*, p. 24



hypothétique calcul coûts/bénéfices à la manière de l'OIRA permet de mieux saisir l'ampleur des sommes impliquées par les politiques environnementales aux États-Unis. Il est en effet estimé, même si ce type d'approximations doit, comme on l'a vu, être pris avec un grain de sel, que les frais reliés aux problèmes de santé découlant de l'initiative *Clear Skies* se chiffreront dans les \$115 milliards *par année* entre 2008 et 2018 si les normes qu'elle propose sont appliquées<sup>65</sup>.

### **L'argent, c'est pas tout !**

Les motivations financières jouent vraisemblablement un rôle dans les choix environnementaux de l'administration Bush. D'autres facteurs méritent cependant d'être soulignés, comme l'idéologie radicale qui soutient plusieurs politiques de la Maison-Blanche, en environnement ou non. Le manichéisme dont font preuve les tenants du pouvoir aux États-Unis s'applique très difficilement à des questions aussi complexes que les problématiques environnementales modernes.

Le laxisme des grands médias américains envers l'administration Bush doit également être examiné afin de mieux comprendre comment certaines politiques controversées sont passées inaperçues au sein de l'opinion publique. Si l'habileté de l'administration actuelle dans ses relations avec les médias est notable<sup>66</sup>, il est impossible de passer sous silence la disparition progressive des médias indépendants américains et la diminution parallèle de la qualité de la couverture médiatique aux États-Unis.

### **Le mouvement environnemental derrière Kerry**

La feuille de route désolante de Bush a unifié le mouvement environnemental américain. L'objectif est clair : empêcher la réélection de George W. Bush. Son opposant, le sénateur John Kerry, semble toutefois hésitant à soulever le bilan environnemental désastreux de son adversaire, craignant sans doute de se faire étiqueter comme environnementaliste dans un contexte politique où le conservatisme prédomine. Alors que Kerry peut se targuer

d'une réputation presque irréprochable en environnement, il adopte sensiblement la même tactique électorale qu'Al Gore en 2000, qui s'était fait relativement discret sur la question.

Si le président est en mesure de jouer un rôle crucial en politique environnementale, le Congrès représente également un acteur clé. Le duo Clinton/Gore, dont l'arrivée au pouvoir avait réjoui les organisations environnementales, n'est pas parvenu à réaliser son agenda environnemental, entre autres à cause d'un Congrès républicain souvent hostile aux propositions de la Maison-Blanche dans ce domaine, particulièrement après la vague républicaine de 1994. Le parti de George W. Bush devrait d'ailleurs conserver la main haute sur les deux chambres du Congrès lors des « autres élections » du 2 novembre prochain. Il faut toutefois souligner que les deux derniers Congrès, à majorité républicaine, ont bloqué plusieurs des projets les plus dommageables pour l'environnement mis sur pieds par l'Exécutif depuis 2001.

Le Texas était l'état américain le plus pollué sous la gouverne de George W. Bush (1994-2000). Même avec ce lourd bagage, l'étendu de l'attaque organisée par la Maison-Blanche depuis 2001 était difficilement prévisible. Le contexte électoral actuel offre toutefois une occasion unique de faire la lumière sur cette corruption camouflée en conservatisme par la Maison-Blanche, qui représente un danger réel non seulement pour l'environnement et la santé publique, mais pour la démocratie américaine.

<sup>65</sup> Natural Resources Defence Council (2003), "State of the Union: Reaction from NRDC",

<http://www.nrdc.org/media/pressreleases/030128.asp>

<sup>66</sup> Par exemple, l'administration Bush a pris l'habitude d'annoncer ses initiatives environnementales le vendredi, diminuant ainsi les chances de provoquer un émoi au sein de l'opinion publique puisque les gens regardent moins les nouvelles la fin de semaine !

<http://www.nrdc.org/bushrecord/fridays.asp>